



**A KÚRIA  
Önkormányzati Tanácsának  
határozata**

**Az ügy száma:** Köf.5025/2017/5.

**A tanács tagja:** Dr. Balogh Zsolt a tanács elnöke, Dr. Horváth Tamás előadó bíró,  
Dr. Dobó Viola bíró

**Az indítványozó:** Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság  
(6722 Szeged, Tábor u. 4.)

**Az érintett önkormányzat:** Apátfalva Község Önkormányzat Képviselő-testülete  
(6931 Apátfalva, Templom u. 69.)

**Az érintett önkormányzat képviselője:** Dr. Ember Alex ügyvéd  
(6722 Szeged, Petőfi S. sgt. 20.)

**Az ügy tárgya:** közterület használatáról szóló önkormányzati rendelet törvényességi vizsgálata

**Rendelkező rész**

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

- megállapítja, hogy Apátfalva Község Önkormányzat Képviselő-testületének a közterület használatáról szóló 12/2013. (V. 1.) számú rendelete törvényt sértő, ezért azt megsemmisíti;
- megállapítja, hogy Apátfalva Község Önkormányzat Képviselő-testületének a közterület használatáról szóló 12/2013. (V. 1.) számú rendelete nem alkalmazható a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt lévő 7.K.27.324/2017. számú ügyben, valamint valamennyi, a megsemmisítés időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben;
- elrendeli határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét;
- elrendeli, hogy a határozat közzétételére – a Magyar Közlönyben való közzétételt követő 8 napon belül – Apátfalva Község Önkormányzat Képviselő-testületének 12/2013. (V. 1.) számú rendelete kihirdetésével azonos módon, ugyanakkor a kihirdetés jogszabály szerinti szabályait mindenben követő eljárással kerüljön sor.

A határozat ellen jogorvoslatnak nincs helye.

## Indokolás

### Az indítvány alapjául szolgáló tényállás

- [1] Az indítványozó bíróság előtt folyamatban lévő perben alperes Apátfalva Község Önkormányzat Képviselő-testületének (a továbbiakban: Önkormányzat) a 2013. február 14. napján kelt 15/2013. (02.14.) Kt. határozatával közterület használati engedélyt adott a felperes részére a természetben Apátfalva, Kossuth u. 80. szám alatt fekvő közterületre, hogy azon a felperes a tulajdonát képező 15 m<sup>2</sup> alapterületű pavilont használja.
- [2] A határozat meghozatalakor a felperes látta el a településen a polgármesteri tisztséget, erre tekintettel az Önkormányzat átruházott hatáskörben gyakorolta a közterület használati engedély kiadásának a hatáskörét. A felperes a fent jelölt közterületen zöldséges üzletet üzemeltet.
- [3] Az Önkormányzat a 2017. február 28. napján kelt 43/2017. (02.28.) Kt. határozatával a korábban kiadott közterület használati engedélyt visszavonta és 2017. május 1. napjával a közterület használatot megszüntette, valamint kötelezte a felperest, hogy a közterületen a saját költségén az eredeti állapotot állítsa vissza. A határozat indokolásában az Apátfalva Község Önkormányzata Képviselő-testületének a közterület használatáról szóló 12/2013. (V.1.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) 10. § (1) bekezdés első mondatában foglaltakra hivatkozott, mely szerint a közterület használat közérdekből (kerékpárút, játszótér, parkolóhely, gázvezeték és szennyvízcsatorna építése) bármikor megszüntethető. Ennek alátámasztásaként hivatkozott rára, hogy pályázati forrásból a felperes által használt közterületen ajándéküzletet és annak közelében parkolót kíván létesíteni.

### Az indítvány és az érintett önkormányzat állásfoglalása

- [4] A bíróság a Kúria Önkormányzati Tanácsánál kezdeményezte Apátfalva Község Önkormányzatával szemben az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárást a a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 48. § (3) bekezdése alapján.
- [5] A bíróság első indoka az önkormányzati rendelet (Ör.) egészének jogszabályellenességére vonatkozik. Az alperes az Ör. bevezető része szerint „az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXV. törvény 54. § (5) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontjában meghatározott feladatkörében eljárva” alkotta meg Apátfalva község közterület használatáról szóló önkormányzati rendeletét, azaz felhatalmazáson alapuló, származékos jogalkotói hatáskörével élt. A bíróság először is rámutatott, hogy az alperes az Ör. bevezető részében helytelenül hivatkozott e törvény számára, mert az helyesen az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.). Másfelől ez a hivatkozás annyiban is helytelen, hogy az Étv. az adott tárgyban még elvileg sem ad felhatalmazást önkormányzati rendeleti szabályozásra. Ezért az Ör. bevezető része ellentétes az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdésével, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (4) bekezdés a), d) pontjával, a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009.(XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: Jszt.) 54. § (1) bekezdésével. A bíróság szerint e jogszabályellenességekre figyelemmel az Ör. egészét meg kell semmisíteni.

- [6] A bíróság második érve a jogszabályellenességre, arra az esetre, hogy az Önkormányzati Tanács az elsődleges indokot nem találná alaposnak, a következő:
- [7] Az Ör. 10. § (1) bekezdés első mondata szerint a közterület használat közérdekből (kerékpárút, játszótér, parkolóhely, gázvezeték- és szennyvízcsatorna építése) miatt bármikor korlátozható. A bíróság álláspontja szerint ez a rendelkezés nem egyeztethető össze a normavilágosság követelményével. A bíróság rámutatott arra, hogy sem magasabb szintű jogszabályban, sem a bírói gyakorlatban, sem a jogirodalomban nincs a közérdeknek egy általánosan elfogadott fogalma. Általános elfogadott álláspont, hogy az elmélet nem nyújt kellő támpontot a közérdek általános megfogalmazásához, azonban néhány követendő elv megállapítható. Bizonyosan közérdeknek tekinthető a bíróság a társadalom rendjének, biztonságának, a jövő-generációk feltételeinek biztosítása, valamint a jogbiztonságon keresztül a társadalom békéjének megóvása. A bíróság szerint a hivatkozott szakaszban szereplő feltételek tekintetében nem világos, hogy azoknak külön-külön, vagy egyidejű fennállása esetén lehet-e megszüntetni a közterület használatát. Ennek értelmében az Ör. 10. § (1) bekezdésének első mondata a bíróság szerint ellentétes az Alaptörvény B cikk (1) bekezdésével, 3. cikk (3) bekezdésével, a Jat. 2. § (1) bekezdésével, (4) bekezdés a) és d) pontjával, a Jszt. 7. § (1)-(2) bekezdéseivel, míg a második mondata az első mondata nélkül értelmezhetetlen.
- [8] Összességében a bíróság a fenti indokok alapján indítványozza, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Bszi. 55. § (2) bekezdés a) pontja alapján elsődlegesen az Ör. egészét, másodlagosan az Ör. 10. § (1) bekezdését semmisítse meg.
- [9] A Kúria a Bszi. 52. §-a alapján az indítványt megküldie az érintett önkormányzatnak az indítvánnyal kapcsolatos állásfoglalása beszerzése céljából. Az Önkormányzat álláspontja az indítványról a következő volt. Az Étv. 54. §-a tartalmazza a közterület használatra vonatkozó általános jogszabályi rendelkezést azzal, hogy egyéb jogszabály további részletszabályt állapíthat meg. Ennek alapján az önkormányzat szerint megállapítható, hogy a közterület használat rendjének megalkotása származékos jogalkotói hatáskör körébe tartozik, így jogszerűen járt el a rendelet meghatározásakor.
- [10] Az Önkormányzat szerint az általa a per során becsatolt bizonyíték alapján megállapítható, hogy a jogszabály megalkotásakor, a helyben szokásos kihirdetés alkalmával a rendeletnek helyes volt még a szövegezése a jogszabályi hivatkozást illetően, tehát így került kihirdetésre, vagyis javításra nem ekkor, hanem a hatálybalépését követő okból szorult.
- [11] Az Ör. 10. § (1) bekezdésével kapcsolatban az önkormányzat jelezte, hogy egy korábban hatályos, de már jelenleg hatálytalan rendelet hasonló megfogalmazással élt, mint amit az Ör.-ben alkalmaztak. Másrészt elismeri, hogy a közérdek definíciója nem létezik, de azt más hatályos önkormányzati rendeletek, más települések rendeletei viszont hasonlóképpen alkalmazzák.
- [12] Összességében az Önkormányzat álláspontja az, hogy nem jogszabályba ütköző a vitatott rendelete és az jogszerű állapotban került kihirdetésre. Adminisztrációs hibák természetesen voltak és e tekintetben az önkormányzatot felelősség terheli, ezt nem is vitatja. Ez azonban nem ad alapot arra, hogy az egész rendelet jogszabályba ütközését megállapítsák és ez alapján az Ör. megsemmisítése legyen a jogkövetkezmény. Az Ör. 10. § (1) bekezdése jogszabályba ütközésének és a jogszabályellenességének megállapítását az önkormányzat szintén nem látja megalapozottnak.

- [13] A fentiek alapján az Önkormányzat az indítvány elutasítását kérte, azért, mert a kihirdetett jogszabály egészében és részében is megfelel az Alaptörvény, illetőleg a Jat.-ban, és Jrsz.-ben írt követelményeknek, továbbá a rendelkezések nem sértik a normavilágosság követelményét. Amennyiben a Kúria a fentiekre nem látna lehetőséget, úgy kérte az önkormányzat az Ör. 10. § (1) bekezdésének jelen perben történő alkalmazási lehetőségét.

### A Kúria Önkormányzati Tanácsa döntésének indokai

- [14] Az indítvány megalapozott.
- [15] A Kúria a Bszi. 55. § (2) bekezdésének alkalmazása mellett az önkormányzati rendelet vagy rendelkezés megsemmisítésére irányuló indítványnak helyt ad, ha a rendelet vagy valamely rendelkezése jogszabályba ütközik.
- [16] A Kúria először is az Ör. vitatott rendelkezéseinek hatályos szövegét állapította meg. Az indítvány elsődleges indoka az Ör. bevezető rendelkezésének jogszabályellenességére vonatkozik, ezért az első feladat ennek meghatározása volt.
- [17] A bevezető rész az elsőfokú bíróság ítélete alapján a következő:  
*„Apátfalva Község Önkormányzat Képviselő-testülete az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXV. törvény 54. § (5) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontjában meghatározott feladatkörében eljárva a következőket rendeli el:”.* [Az indítvánnyal érintett szöveg.]
- [18] A Nemzeti Jogszabálytár ([www.njt.hu](http://www.njt.hu)) 2017. október 10-i letöltése szerint az Ör. bevezető részének hatályos szövege, a rendelet 2017. 02. 28-i utolsó módosítása mellett ezzel szemben az alábbi:  
*„Apátfalva Község Önkormányzat Képviselő-testülete a Magyarország Alaptörvénye 32. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, valamint a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. tv. 23. § (5) bekezdés 2. pontjában meghatározott feladatkörében eljárva a következőket rendeli el:”.* [Nemzeti Jogszabálytár szerinti hatályos szöveg; az Önkormányzat szerint az elfogadott és valójában folyamatosan hatályos szöveg]
- [19] Az Önkormányzat honlapja ([www.apatfalva.hu](http://www.apatfalva.hu)) helyi rendelettárat fentebb jelzett idő szerint nem tartalmaz, az Ör. azon nem található meg.
- [20] Az Önkormányzat 2017. október 3-án kelt javított állásfoglalásában nem vitatta, hogy az elektronikus felületeken a jogszabályhelyet illetően adminisztrációs hiba van (3. old. 3. szövegbekezdés). Szerinte azonban a hiba a Nemzeti Jogszabálytárba (a továbbiakban: Njt.) való megküldés során merült föl, ahol nem a kihirdetési állapot került rögzítésre. A Kúria észlelte, hogy ennek ellentmond a per során 2017. május 24-én becsatolt, 15. alszámon iktatott iratok között az Ör. elfogadásáról szóló határozatot illetően a képviselő-testület ülésének jegyzőkönyve, ahol az ellenszavazat nélkül elfogadott szöveg az indítvánnyal érintett szöveget tartalmazza. Mindezek alapján valószínűsíthető, hogy már eredetileg sem csupán adminisztratív hibáról volt szó.
- [21] Az Önkormányzat javított állásfoglalása ezután a 3. oldal 4. szövegbekezdésében ekként folytatódik: „Itt kívánja alperes felhívni a T. Kúria figyelmét a Csongrád Megyei Kormányhivatal nyilatkozatának 3. pontjára, amely szerint – bár a részükre megküldött Ör.

helytelenül tartalmazza a felhatalmazó törvény számát, azzal azonban, hogy annak megnevezése és a szakasz száma helyesen szerepel, a felhatalmazó rendelkezés egyértelműen beazonosítható.” Mivel a fentebb dőlt betűvel idézett két bevezető rész egymástól teljesen különböző, vélhetően a bírósági indítvánnyal érintett változatról van szó. A Kúria számára ebben az esetben viszont kérdéses a jelenlegi bevezető rész eredete. Az nem lehet helyesbítés csupán, hiszen szövegszerűen lényegesen eltér a kifogásolt szövegverziótól. Módosítás sem lehet, mert annak nyomát hivatkozás formájában látni kellene az alapszövegben, továbbá ilyen utalást az Önkormányzat állásfoglalása sem tartalmaz.

- [22] Végül az Ör. bevezető része Njt. szerinti hatályos szövege jogszerűen azért sem lehet módosított rendelkezés, mert a Jat. 8. § (2) bekezdése szerint a rendelet bevezető részét nem lehet módosítani.
- [23] A Kúria e feltárt, jogbizonytalanságot okozó, de részleteit illetően még mindig tisztázatlan körülmény miatt áttekintette az Ör. egészét.
- [24] A Bszi. 55. § (1) bekezdése alapján az önkormányzati tanács az indítványhoz kötve van, de az önkormányzati rendeletnek az indítványban megjelölt rendelkezésével szoros összefüggésben álló más rendelkezését is vizsgálhatja. A Kúria úgy véli, hogy ha az önkormányzati rendelet valamely részével összefüggésben a jogszabály érvényességét illetően támadnak kétségek, a rendelet egészével kapcsolatban az érvényesség kérdése vizsgálható. Másfelől, az indítványhoz való kapcsolat annyiban megáll, hogy az indítványozó bíróság az Ör. egésze jogszabályellenessége megállapítására irányult.
- [25] A Kúria észlelése szerint az Ör.-nek a fenti letöltéskori teljes szövegállapota ugyancsak aggályos, más ok miatt, a következők szerint.
- [26] A 2017. február 28-tól hatályos változatban a 3. § módosult ekkor, aminek tényét az 1. lábjegyzet tartalmazza. A fájlhoz az Njt.-ben kapcsolt „Csatolmányok, Megnevezés” alatt szereplő melléklet tartalmazza a módosító rendelet, a 4/2017. (II. 28.) Ör. szövegét. A bevezető rész szövegjavítását lábjegyzet nem jelöli.
- [27] Az Ör. 8. § (bekezdések jelölése nélküli) első fordulatában ugyanakkor az 1. sz. mellékletre szerepel utalás, ami a közterület használatáért fizetendő díj tételeit határozza meg. Ez a szöveges melléklet a kérdéses, egyébként 2017. február 18-án egységes szerkezetbe foglalt változatban nem szerepel. A fájl melléklet ugyanis az előbbieket szerint az Ör.-nek nem tartalmi kellékét, hanem módosítás-eljárási alapját tartalmazza.
- [28] A melléklet mint szöveges tartalmi kellék hiánya azért is szembeűnő, mert enélkül a szabályozás – különösen „A közterület használati díj” elnevezésű fejezetében – értelmezhetetlen. Más forrásból tudható, hogy a 12/2015. (VII.10.) Önkormányzati rendelet módosította az Ör. mellékletét. Az Njt.-n ennek szövege megtalálható, a jelzett dátumú letöltéskor hatályosként, 2015. július 10-től. Az Ör. hatályos változatában tehát nincsen benne, utalások formájában sem, egy hatályos módosított elem. (Feltéve, de meg nem engedve, hogy a módosítás már nem hatályos, akkor is az alapszövegnek a szövegállapotok tekintetében a hatálybalépésre, esetleges hatályon kívül helyezésekre utalnia kellene.)
- [29] A szövegmellékletként tehát nem értelmezhető, a módosító rendeletet tartalmazó fájl melléklet is azonban további kérdéseket vet fel. A módosító rendelet bevezető része ugyanis a következő:

„Apátfalva Község Önkormányzat Képviselő-testülete a Magyarország Alaptörvénye 32. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, valamint a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. tv. 23. § (5) bekezdés 2. pontjában meghatározott feladatkörében eljárva a következőket rendeli el:”. Vagyis azonos az Ör. Njt.-ben szereplő változatával, noha a módosító rendelet bevezető része nem módosítás az Ör.-t illetően. Az Ör. tényleges módosítását az 1. § tartalmazza. Nehezen értelmezhető, hogy miért is kell módosításhoz szerepeltetni az alaprendelet bevezető részét, mégpedig a módosító rendelet saját bevezető részeként.

Összességében megállapítható, hogy az Ör. melléklet-kezelése sérti a JsZR. XIV. fejezetét (A jogszabály módosító rendelkezései) és Negyedik részét (A jogszabály melléklete).

[30] A Kúria egyrészt a bevezető rendelkezés helyesbítésének meg nem felelő keretei, másrészt az Ör. hatályos szövege egyértelműen nem megállapítható volta, harmadrészt az Ör. hozzáférhetőségének hiányossága és ezzel összefüggésben szövege határozatlansága miatt megállapítja a jogszabály-ellenességet a Jat. 2. § (4) bekezdés a), d) pontja, a 8. § (2) bekezdése, a JsZR. 100–117. és 126–133. §-a vonatkozásában.

[31] A bírói indítvány másodlagosan az Ör. 10. §-a jogszabály-ellenessége megállapítására irányult. Tekintettel arra, hogy a fenti jogszabály-ellenességek miatt az Ör. egésze megsemmisítésének van helye, további egyes rendelkezések részletes vizsgálatát a Kúria nem tartotta szükségesnek. Megjegyzendő azonban, hogy a szakasz bekezdések számozásának hiánya miatt ütközik a JsZR. 44. §-ába. Az indítványozó bíróság azon álláspontját, miszerint a közérdek fogalma általában határozatlan jogfogalom lenne, ugyan a Kúria nem osztja, de az adott jogszabályhelyen a közérdek értelmezése valóban bizonytalan. Az Ör. megfogalmazása a következő a 10. § első fordulatóban: „A közterület használat közérdekből (kerékpárút, játszótér, parkolóhely, gázvezeték és szennyvízcsatorna építése) bármikor megszüntethető.” A felsorolás értelemszerűen példálózó kell, hogy legyen, de ez nyelvtanilag nem derül ki egyértelműen a megfogalmazásból. Tartalmilag továbbá igen aggályos, hogy tekintettel a hozzáfűzött joghatásra, a mérlegelés joga meglehetősen tág, ami miatt a jogvédelmi lehetőség terjedelme érdemben igencsak korlátozottá válik.

[32] Mindezen indokok alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa az Ör.-t a Bszi. 55. § (2) bekezdés a) pontja alapján megsemmisítette, továbbá kimondta a folyamatban lévő ügyekre való alkalmazás tilalmát a Bszi. 56. § (5) bekezdése alapján.

#### A döntés elvi tartalma

[33] *Önkormányzati rendelet bevezető rendelkezését a jogalkotásról szóló törvény szerint nem lehet módosítani. Módosítás helyett helyesbítés vagy kijavítás címén a rendelkezés érdemének megváltoztatására nincs törvényes lehetőség.*

#### Alkalmazott jogszabályok

[34] 1997. évi LXXVIII. törvény 54. § (5) bekezdés; 2010. évi CXXX. törvény 2. § (4) bekezdés, 8. § (2) bekezdés; 61/2009.(XII. 14.) IRM rendelet 100–117. és 126–133. §

#### Záró rész

[35] A Magyar Közlönyben és az önkormányzati rendelettel azonos módon (szabály szerint) való közzététel elrendelésére a Bszi. 55. § (2) bekezdés b) és c) pontja alapján került sor.

[36] A határozat elleni jogorvoslatot a Bszi. 49. §-a zárja ki.

Budapest, 2017. október 24.

**Dr. Balogh Zsolt a tanács elnöke, Dr. Horváth Tamás s.k. előadó bíró, Dr. Dobó Viola s.k. bíró**

Ákiadmány hitelélil:

tisztviselő

